

Herabgesetzte Altersgrenze für eine Volksinitiative gem. § 7 Abs. 1 VAGBbg

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2008). *Herabgesetzte Altersgrenze für eine Volksinitiative gem. § 7 Abs. 1 VAGBbg*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/22). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52478-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Herabgesetzte Altersgrenze für eine Volksinitiative gem. § 7 Abs. 1 VAGBbg

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 24. September 2008

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Gutachtenauftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	2
1.	Rechtsgrundlagen.....	3
2.	Das Tatbestandsmerkmal „vornehmliche Betroffenheit Jugendlicher“ in § 7 Abs. 1 VAGBbg.....	3
a)	Auslegungsgesichtspunkte	3
b)	Gegenstand der Volksinitiative	4
c)	Jugendliche als Adressaten von § 111 Abs. 2 S. 2 BbgSchulG und § 12 LernMV.....	5
d)	Die „Mitbetroffenheit“ von Eltern.....	6
e)	„Betroffenheit“ im Rahmen der politischen Willensbildung.....	7
3.	Ergebnis (Entscheidungsvorschlag).....	8

I. Gutachtenauftrag

Wie ist über die beim Landtag am 2. September 2008 eingegangene Anfrage, die Mindestaltersgrenze für die Volksinitiative „Keine Elternbeiträge für Lernmittel“ (Streichung des § 12 der Lernmittelverordnung) auf 16 Jahre herabzusetzen, inhaltlich zu entscheiden?

II. Stellungnahme

In der Stellungnahme wird darauf eingegangen, ob der geplante Gegenstand der Volksinitiative, wie er in der Anfrage mitgeteilt wurde, ein vornehmlich Jugendliche betreffendes Thema ist.¹ Sonstige Fragen der Zulässigkeit oder Fragen des Prüfungsverfahrens im Hauptausschuss werden im Folgenden nicht behandelt.

¹ Die Volksinitiative selbst lag zum Zeitpunkt der Begutachtung dem Hauptausschuss des Landtags noch nicht zur Prüfung ihrer Zulässigkeit vor (siehe dazu § 9 Abs. 6 VAGBbg). Ebenso wenig hat der die Anfrage Stellende bisher eine Beschreibung der geplanten Volksinitiative eingereicht.

1. Rechtsgrundlagen

Durch Art. 22 Abs. 2 LV ist das Recht zur Teilnahme an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden verfassungsrechtlich garantiert. Jede(r) Wahlberechtigte hat mit Vollendung des 18. Lebensjahres unter anderem das Recht, sich an Volksinitiativen zu beteiligen (siehe Satz 1). Das Recht zur Teilnahme an Volksinitiativen ist jedoch nicht nur den Wahlberechtigten gewährt. Auch nichtwahlberechtigte Einwohner des Landes können sich an Volksinitiativen beteiligen (siehe Satz 2). Überdies kann der Landesgesetzgeber vorsehen, dass die Altersgrenze für die Beteiligung an Volksinitiativen und Einwohneranträgen auf 16 Jahre herabgesetzt wird (siehe Satz 3).

Im Volksabstimmungsgesetz (VAGBbg)², das die in der Verfassung garantierten, staatsbürgerlichen Rechte näher ausgestaltet, ist die von der Verfassung vorgesehene, mögliche Beteiligung Jugendlicher an Volksinitiativen wie folgt geregelt:

§ 7

Beteiligung Jugendlicher

(1) Bei Volksinitiativen, die vornehmlich Jugendliche betreffen, ist die Altersgrenze für das Recht, sich an Volksinitiativen beteiligen zu können, auf sechzehn Jahre herabgesetzt.

(2) Die Frage, ob der Gegenstand einer Volksinitiative vornehmlich Jugendliche betrifft, entscheidet der Landtag. Diese Entscheidung hat der Hauptausschuss des Landtages auf schriftliche Anfrage auch vor Beginn der Volksinitiative zu treffen.

(3) Gegen die Entscheidung des Landtages können die Vertreter der Volksinitiative binnen eines Monats nach Bekanntgabe das Verfassungsgericht des Landes anrufen.

2. Das Tatbestandsmerkmal „vornehmliche Betroffenheit Jugendlicher“ in § 7 Abs. 1 VAGBbg

a) Auslegungsgesichtspunkte

Die Gesetzesmaterialien zum VAGBbg enthalten keine näheren Hinweise zu der Frage, wie die „vornehmliche Betroffenheit von Jugendlichen“ zu interpretieren sei. Indes vollzog § 7 Abs. 1 VAGBbg zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens fast wörtlich nach, was damals bereits durch Art. 22 Abs. 2 S. 3 LV a.F.³ vorgegeben war.

2 Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz - VAGBbg) vom 14. April 1993 (GVBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Art. 3 Nr. 11 des Gesetzes vom 20. April 2006 (GVBl. I S. 46).

3 Verfassung des Landes Brandenburg i.d.F. vom 20. August 1992 (GVBl. I S. 298).

Die ursprüngliche Fassung des Art. 22 Abs. 2 S. 3 LV lautete:

Das Gesetz kann vorsehen, dass die Altersgrenze für die Beteiligung an Volksinitiativen und Bürgeranträgen auf sechzehn Jahre herabgesetzt wird, sofern sie vornehmlich Jugendliche betreffen.

Art. 22 Abs. 2 S. 3 LV a. F. wurde wiederum vom Landesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 12. Oktober 1995⁴ ausgelegt. Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts sind Jugendliche „vornehmlich betroffen, wenn sie als ‚Jugendliche‘, d. h. in ihrer Eigenschaft als Jugendliche und in ihren Belangen und Interessen als Jugendliche“ betroffen sind. „Vornehmlich“ betroffen sind Jugendliche nach Meinung des Gerichts sowohl dann, wenn zahlenmäßig mehr Jugendliche als andere Altersgruppen betroffen sind, als auch dann, wenn Jugendliche im Vergleich zu anderen Altersgruppen qualitativ, d. h. nach Art und Maß, in besonderer Weise betroffen sind. Auf die Frage, ob sich Jugendliche subjektiv von einem bestimmten Thema stärker als andere Altersgruppen angesprochen fühlen, kommt es nach Auffassung des Verfassungsgerichts nicht an, ebenso wenig auf ihre künftige Betroffenheit als Erwachsene.⁵

Anhand dieser Aussagen ist daher das Ziel und das Thema der mit der Anfrage im Zusammenhang stehenden, geplanten Volksinitiative näher in den Blick zu nehmen.

b) Gegenstand der Volksinitiative

Die mit der vorliegenden Anfrage in Zusammenhang stehende Volksinitiative hat sich - soweit aus der Anfrage ersichtlich - zum Ziel gesetzt, § 12 LernMV⁶ abzuschaffen. In dieser Bestimmung ist geregelt, in welcher Höhe „Schülerinnen und Schüler oder Eltern“ zu einem Eigenanteil abweichend von der in § 111 Abs. 1 S. 1 des Brandenburgischen Schulgesetzes (BbgSchulG)⁷ postulierten Lernmittelfreiheit herangezogen werden können. Sie beruht auf der Verordnungsermächtigung in § 111 Abs. 2 S. 2 BbgSchulG. Auf der Grundlage dieser Verordnung wird das für Schule zuständige Mitglied der Landesregierung er-

4 VerfGBbg, Urteil vom 12. Oktober 1994, VfGBbg 3/95, www.verfassungsgericht.brandenburg.de.

5 VerfGBbg, (Fn. 4), B.II.

6 Verordnung über die Zulassung von Lernmitteln und über die Lernmittelfreiheit (Lernmittelverordnung - LernMV) vom 14. Februar 1997 (GVBl. II S. 88,) zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. Oktober 2007 (GVBl. II S. 458).

7 Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz - BbgSchulG) i. d. F. d. Bek. vom 2. August 2002 (GVBl. I S. 78), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. April 2008 (GVBl. I S. 58).

mächtigt, das Nähere zu den Grundsätzen der Bereitstellung der Lernmittel durch Rechtsverordnung zu regeln, „insbesondere die Höhe der von den Schülerinnen und Schülern aufzubringenden Kosten“. Die Höhe des Eigenanteils gem. § 12 LernMV ist nach Schulstufen und Bildungsgängen gestaffelt. Er kann von 12,00 Euro bis 40,00 Euro pro Schuljahr betragen.⁸

Die Frage der vornehmlichen Betroffenheit von Jugendlichen kann damit zu der konkreten Frage umformuliert werden, ob die Verpflichtung zur Übernahme eines Eigenanteils für Lernmittel vornehmlich Jugendliche im Sinne der Bestimmung des § 7 Abs. 1 VAGBbg betrifft oder ob durch § 12 LernMV vielmehr die Sorgeberechtigten als Kostenpflichtige herangezogen werden sollen, so dass die Jugendlichen in diesem Sinne nicht eigentlich „betroffen“ wären. Auf das geplante Motto der Volksinitiative „Keine Elternbeiträge für Lernmittel“ kommt es insoweit in rechtlicher Hinsicht nicht an, da sich die Frage der Betroffenheit im Sinne des § 7 Abs. 1 VAG nach dem Inhalt der Volksinitiative - das ist hier die Abschaffung des § 12 LernMV - beurteilt.

c) Jugendliche als Adressaten von § 111 Abs. 2 S. 2 BbgSchulG und § 12 LernMV

Tatsächlich werden in einem Großteil der Fälle die Eltern als Sorgeberechtigte die Kosten für den Eigenanteil bestreiten. Bemerkenswert ist daher, dass die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage der Lernmittelverordnung (§ 111 Abs. 2 S. 2 BbgSchulG) nur von den „von den Schülerinnen und Schülern aufzubringenden Kosten“ spricht. Schon der Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage der LernMV legt daher nahe, dass vornehmlich Jugendliche von der Pflicht zur Übernahme eines Eigenanteils bzw. ihrer Abschaffung betroffen sind.

§ 12 LernMV selbst nennt indes als Adressaten der Norm in § 12 Abs. 1 S. 1 „Schülerinnen und Schüler oder deren Eltern“. In den Befreiungstatbeständen gem. § 12 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 - 3 wiederum wird auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Schülers/der Schülerin selbst, in § 12 Abs. 1 Satz 4 (Geschwisterbonus) dagegen indirekt auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern abgestellt. Im Befreiungstatbestand für den Fall, dass eine Schülerin oder ein Schüler eine Jahrgangsstufe wiederholen muss, wird schließlich nicht auf die wirtschaftliche Situation, sondern nur auf die Situation des Schülers/der Schülerin in seiner/ihrer Bildungskarriere Bezug genommen.

8 Siehe Anlage 1 zu § 12 LernMV.

Die Bestimmung des § 12 LernMV richtet sich also sowohl an die Schülerinnen und Schüler selbst als auch an die Sorgeberechtigten der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen. Dem könnte man freilich entgegenhalten, dass es im Sinne des § 7 Abs. 1 VAGBbg noch nicht genügt, als Jugendlicher „auch“ betroffen zu sein, sondern dass diese Norm vielmehr eine vornehmliche, also gesteigerte Betroffenheit fordert.

d) Die „Mitbetroffenheit“ von Eltern

Dass jedoch durch § 12 LernMV auch die Eltern in die Pflicht genommen werden, bildet bei genauer Betrachtung keinen gegenläufigen Auslegungsgesichtspunkt in Hinblick auf § 7 Abs. 1 VAGBbg.

Zwar wird man bei einer quantitativen Betrachtung der Adressatengruppen zunächst konstatieren müssen, dass nicht ausschließlich oder jedenfalls nicht „ganz überwiegend“ nur Jugendliche von der Regelung betroffen sind. Nimmt man jedoch eine auch vom Landesverfassungsgericht in Erwägung gezogene, qualitative Betrachtung vor („Art und Maß der Betroffenheit“), stellt sich die Betroffenheit Jugendlicher in einem anderen Licht dar. Die Gruppe der Eltern ist eben deswegen betroffen und als „Gruppe“ überhaupt bestimmbar, weil diesen Menschen die Personensorge für die betroffenen Kinder und Jugendlichen obliegt. Andere Personen als Schüler und Eltern (Sorgeberechtigte) sind hingegen von § 12 LernMV nicht betroffen. Aus diesem Blickwinkel ergibt sich sogar eine ausschließliche Betroffenheit von Jugendlichen und Kindern mit ihren Familien. Eine solche Auslegung wird auch durch die Ermächtigungsgrundlage § 111 Abs. 2 S. 2 BbgSchulG gestützt, die nur die Schülerinnen und Schüler als mögliche Adressaten einer Eigenanteilsregelung nennt.

Weitergehend wird man außerdem sagen können, dass ein Sachverhalt oder eine gesetzliche Regelung, die schlechterdings nur Jugendliche „als Jugendliche“, nicht jedoch deren Sorgeberechtigte wenigstens mittelbar tangiert, nur selten zu finden sein dürfte. Das ergibt sich daraus, dass Minderjährige der gesetzlichen Vertretung durch einen Sorgeberechtigten bedürfen, soweit es um die Umsetzung ihrer Rechte und Pflichten geht. Eine Ausnahme hiervon bilden vor allen Dingen Verfahrens- und Mitwirkungsrechte, die Jugendlichen die Mitwirkung an einem Meinungsbildungsprozess im Interesse der spezifischen Belange von Jugendlichen in bestimmten Bereichen, beispielsweise in der betrieblichen Mitbestim-

mung (Jugendvertreter⁹) oder im Schulwesen,¹⁰ ermöglichen. Es ist aber nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber des § 7 Abs. 1 VAGBbg Jugendlichen nur für den relativ schmalen Ausschnitt der bereichsspezifischen Mitwirkungsrechte die Teilnahme an der politischen Willensbildung ermöglichen, die politische Willensbildung über materiellrechtliche Ansprüche und Pflichten jedoch im Wesentlichen ausklammern wollte.

e) „Betroffenheit“ im Rahmen der politischen Willensbildung

Zu bedenken ist überdies, dass der Begriff der Betroffenheit mit Blick auf den Zweck der Volksinitiative als Teil des Volksgesetzgebungsverfahrens nicht im engen prozessrechtlichen Sinne ausgelegt werden kann. Die Volksinitiative ist ein Instrument der politischen Willensbildung. Ihre Zulässigkeit ist allgemein nicht daran gebunden, dass die Initiatoren und ihre Unterstützer eine ihnen unrechtmäßig oder mit höheren Prinzipien unvereinbar erscheinende Rechtslage, von der sie selbst betroffen sind, abstellen wollen. Für dieses Anliegen stellt die Verfassung dem Bürger andere Wege zur Verfügung. Denn sieht sich der Bürger in seinen eigenen Rechten verletzt, ist ihm der Rechtsweg eröffnet. Nur in diesem Fall bedarf es der (eigenen, unmittelbaren) Betroffenheit im engen prozessrechtlichen Sinne, da das deutsche Rechtssystem eine Popularklage nicht kennt. Die Initiatoren einer Volksinitiative aber sind grundsätzlich¹¹ frei darin zu entscheiden, welches Thema sie aufgreifen und mit welchem Vorschlag sie den Landtag befassen wollen. Wenn also § 7 Abs. 1 VAG die Teilnahme von Jugendlichen nur unter der thematischen Beschränkung der Selbstbetroffenheit zulässt, ist dieser Begriff im Kontext des Volksgesetzgebungsverfahrens zu interpretieren. „Betroffenheit“ hat hier eher die Bedeutung von „es geht Dich in Deiner Lebenssituation als Jugendlicher an“. In diese Richtung scheint m. E. auch die vom Landtag geäußerte Rechtsauffassung in der genannten Entscheidung des Landesverfassungsgerichts zu deuten, in der für die Betroffenheit von Jugendlichen an diejenigen Grundrechte der Landesverfassung angeknüpft wird, die (bereits abstrakt) eine subjektive Betroffenheit von Jugendlichen anerkennen. Nach der damals geäußerten Auffassung des Landtags sei dies etwa in den Bereichen der Familie, der Erziehung, der Bildung und des Sports der Fall (Art. 26 - 30 und 35 LV).¹²

9 Siehe dazu auch die vom Landesverfassungsgericht, (Fn. 4), genannten Beispiele aus dem kollektiven Arbeitsrecht (Personalvertretungsrecht, Betriebsverfassungsrecht).

10 Siehe dort zu Schülersprechern und der Schülerkonferenz §§ 83, 84 BbgSchulG, sowie zur Mitwirkung auf Kreis- und Landesebene durch Schülerräte §§ 136 ff. BbgSchulG.

11 Das juristische „grundsätzlich“ bezieht sich insbesondere auf die in Art. 76 Abs. 2 LV bestimmten, unzulässigen Gegenstände.

12 Stellungnahme des Landtags im Verfahren zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1995, VfGBbg 3/95, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, A. II.

Der Gegenstand der hier geplanten Volksinitiative steht im Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlich geordneten Schulwesen (Art. 30 LV) und dem Recht auf Bildung (Art. 29 LV), die beide in einem Bezug zur Lebenssituation von Jugendlichen stehen. Die Frage der Lern- und Lehrmittelfreiheit ist auf verfassungsrechtlicher Ebene als Gesetzgebungsauftrag in Art. 30 Abs. 5 S. 3 LV geregelt und somit bereits von der Verfassung dem Schulwesen thematisch zugeordnet. Das in Art. 30 verfassungsrechtlich geregelte „Schulwesen“, das als Oberthema sowohl Einrichtungsgarantien als auch subjektive Rechte und Pflichten der Eltern und Schüler umfasst, betrifft zweifellos Kinder und Jugendliche in besonderer Weise. Auch der Eigenanteil für Lernmittel kann diesem „jugendsensiblen“ Themenkomplex der Landesverfassung zugeordnet werden.

3. Ergebnis (Entscheidungsvorschlag)

Für eine Volksinitiative, die die Abschaffung des den Eigenanteil für Lernmittel regelnden § 12 LernMV zum Gegenstand hat, ist die Altersgrenze gem. § 7 Abs. 1 VAGBbg auf 16 Jahre herabgesetzt.

Dr. Julia Platter